

К ВОПРОСУ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМА СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ДОЛГОСРОЧНОЙ СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

© 2015 Бродская Инна Александровна
кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д.32
E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматриваются сущностные характеристики понятия “макроэкономическое планирование” в его децентрализованной (индикативной) форме. Особое внимание уделяется роли среднесрочного плана в процессе адаптации долгосрочной стратегии социально-экономического развития к меняющейся реальности.

Ключевые слова: макроэкономическое планирование, индикативное планирование, среднесрочное планирование, стратегия социально-экономического развития, органы планирования.

Использование принципов макроэкономического планирования в контексте рыночной экономики современной России вызывает множество вопросов идеологического, теоретического и практического характера. Неоднозначно трактуется и содержание макроэкономического планирования. Сохраняющиеся стереотипы планового мышления, унаследованные от административно-командной экономики, мешают непредвзятому и конструктивному подходу к разработке принципиально новой модели планирования, адекватной современному этапу социально-экономического развития России.

Одно из наиболее четких определений понятия “макроэкономическое планирование” принадлежит французскому исследователю Ж.-П. Делилезу. Опираясь на многочисленные публикации по проблемам планирования, принадлежавшие авторам разных политических убеждений и исходных теоретических позиций, многие из которых имели конкретный опыт плановой деятельности и прямого участия в работе плановых органов, он сформулировал следующие основные принципы макроэкономического планирования: “Экономическое и социальное планирование состоит в разработке и исполнении под руководством доминирующих центров принятия решений (или доминирующих политических и экономических субъектов) совокупности программ, увязанных во времени и пространстве, в целях коррекции, ориентации, противодействия, регулирования либо управления спонтанно действующим экономическим механизмом с помощью инструментов,

выбор которых определяют вышеназванные субъекты”¹. Эта емкая формулировка включает все известные формы и методы плановой деятельности - как директивные, используемые в условиях централизованно управляемого хозяйства, так и индикативные (рекомендательные) применительно к рыночной экономике.

Суть индикативного планирования состоит в гибком сочетании принципов государственного экономического регулирования и рыночного саморегулирования при сохранении относительной автономии центров принятия решений (экономических агентов) и суверенитета потребителей. Это комплексная программа предполагаемых действий правительства в области социально-экономического строительства, без жестких обязательств со стороны участников и ограничения частной инициативы. “Экономический план действует подобно картографическому плану, - писал известный французский экономист и социолог Ж. Фурастье. - Карта автомобильных дорог не содержит руководящих предписаний ее пользователям; она лишь информирует... и ориентирует их в процессе самостоятельного принятия решений”².

План не пытается подменить действительность и не замещает рынок. Интегрируя отдельные программы правительства в единый целостный проект, он не только способствует повышению их эффективности, но и, как ни парадоксально, ограждает рынок от необоснованных дискреционных вмешательств государства³.

В отличие от централизованного планирования, индикативный план не претендует на всеобъ-

емлющий характер и ограничивается выбором приоритетных целей, вписывающихся в стратегическую “сверхзадачу” долгосрочного социально-экономического развития. Особенностью индикативного планирования является отказ от жесткой фиксации количественных параметров, излишней детализации и регламентации технических аспектов, которые остаются в компетенции микроуровня. Цели формулируются обобщенно, что обеспечивает плану поле для маневра в будущем, позволяет противостоять вызову непредвиденных событий и амортизировать их негативные последствия. Индикативный план - это инструмент, формирующий ту “стратегическую ось”, которая способствует консолидации действий отдельных экономических агентов и ориентирует их на реализацию конечных целей, признанных общенациональными.

Видимую конкретность индикативного плана создает включение в текст планового документа количественных показателей. Однако введенные показатели не имеют целевого характера. План лишь доводит до сведения производителей, что указанные параметры желательны с точки зрения национальных интересов и соответствуют рыночной конъюнктуре на данном этапе развития. Индикативный план информирует таким образом экономических агентов о “реальном и возможном”, т.е. что анализ состояния экономики в конкретный исторический момент подтверждает возможность достижения указанных результатов.

Отказ от преимущественного использования административных методов государственного вмешательства не лишает правительство эффективных инструментов косвенного регулирования, способных стимулировать экономических агентов к участию в реализации плановых целей (налоговый механизм, денежно-кредитные инструменты, инвестиционная политика и др.).

Необходимость использования системы индикативного планирования как ключевого элемента сознательного и целенаправленного экономического регулирования возникает тогда, когда рыночный механизм не может справиться с задачами оперативной мобилизации материальных и финансовых ресурсов для решения стратегически важных задач развития национальной экономики без консолидирующего вмешательства государства (например, форсированная модернизация производства, структурная перестройка и

др.). Часто методы индикативного планирования применяются странами, использующими модель “догоняющего развития”.

Разработка индикативного плана возможна при наличии достаточно сильного государства, владеющего надежными источниками качественной информации и располагающего эффективными инструментами стимулирования экономических агентов к участию в реализации плановых “целей”. Непременным условием успеха индикативного плана является наличие социального консенсуса по поводу общенациональных задач развития, т.е. когда основные центры принятия решений, как государственные, так и частные, сознают необходимость серьезных экономических преобразований и готовы пойти на взаимные уступки. Можно указать еще на некую “ментальную предрасположенность” к использованию методов макроэкономического планирования. Существуют страны, где “плановое сознание” не вступает в конфликт с принципами индивидуальной свободы и частной инициативы, и есть социумы, где сама идея государственного плана отторгается чуть ли не на уровне “генетической памяти”.

Разработка индикативного плана опирается на тесное взаимодействие правительства, предпринимательских ассоциаций и представителей разных социально-профессиональных групп в рамках интерактивного диалога, организованного при участии и под руководством государства. Для ведения диалога используются такие структуры, как комиссии консультативного типа, сформированные по представительному принципу, специализированные рабочие группы, а также другие “площадки” интерактивного общения, как “круглый стол”, открытые дискуссии и широкие обсуждения в СМИ и др. Цель - выявление интересов контрагентов, их согласование и достижение консенсуса в понимании общенациональных задач социально-экономического развития и путей их реализации. Эффект обратной связи, на котором основан интерактивный согласительный процесс, позволяет не только выявить позиции участвующих сторон, но и подвести их к необходимости скорректировать свои первоначальные стратегические задачи в поисках компромисса, границы которого, тем не менее, изначально predeterminedены плановым органом, а в конечном счете государством.

Место планового органа на иерархической лестнице государственных институтов определя-

ется его полномочиями как структуры, не имеющей исполнительной власти, но занимающей стратегически важные позиции на том “игровом поле”, где принимаются решения. Как правило, плановый орган имеет достаточно высокий формально-правовой статус, обеспечивающий ему максимальный доступ в информационное пространство и подкрепляющий его рекомендации. Чтобы создание новой административной единицы не вызвало “конфликта компетенций”, по мнению многих авторов, предпочтительнее создание малочисленного планового центра, не претендующего на роль “суперминистерства”, а выступающего в качестве “мозгового треста”, который генерирует идеи и координирует работу других ведомств и служб, участвующих в разработке и реализации индикативного плана.

Плановый процесс включает три взаимосвязанных этапа: 1) проведение перспективных исследований в целях определения средне- и долгосрочных трендов развития национальной экономики с учетом внешнеэкономических связей; 2) разработка концепции плана, определение первоочередных задач развития на установленный период в единстве с инструментами их реализации, составление проекта планового документа; 3) корректировка плана по ходу его реализации.

Ключевая роль в процессе планирования отведена разработке плановой концепции, которая формулируется в соответствии со стратегическими задачами долгосрочного экономического развития. План - зеркало глобальной экономической стратегии. Плановая концепция эволюционирует в меняющихся обстоятельствах и может быть заменена новой парадигмой, но непременно в корреляции со “стратегической сверхзадачей”.

Действительность, из которой исходят составители плана, не может быть познана до конца, тем более неопределенно будущее. Возможны события, которые опровергнут предварительные гипотезы, вероятны ошибки в выборе приоритетов, статистические погрешности, неточности, вызванные несовершенством аналитического аппарата. В той мере, в какой план строится на неизбежных ошибках и неточностях, он рискует удалиться от реальной действительности и потребует срочной корректировки. Наиболее уязвимы излишне детализированные планы, изобилующие “точными” оценками. Более прагматичен индикативный план, предпочитающий обобщенные формулировки и оценочные показатели. Прису-

щие ему гибкость и маневренность позволяют быстро отреагировать на изменение ситуации и своевременно внести предложения по адаптации плана к новой реальности.

Доминирующая роль в разработке плана принадлежит государству. Составители плана изначально действуют в границах, отведенных им государственной стратегией долгосрочного экономического развития. Тем не менее, в той мере, в какой плановый орган принимает участие в разработке альтернативных сценариев развития, его влияние на формирование макропараметров значительно, а в некоторых случаях - решающее. Плановый орган может рекомендовать правительству скорректировать те или иные установки либо включить новые позиции. Однако окончательное решение выносит правительство.

В случае, когда разрабатывается глобальный план социально-экономического развития, основные макроэкономические задачи и шкала приоритетов устанавливаются политическим решением “в соответствии с высшими национальными интересами”, а плановый орган обосновывает количественные параметры. Обычно правительство вмешивается лишь в целях их коррекции. Между правительством и плановым органом поддерживается диалог по поводу конкретных инструментов, прежде всего в области денежно-кредитной политики, с тем, чтобы добиться максимальной реализации макроэкономических задач и не вызвать при этом серьезных деформаций хозяйственного механизма.

Если речь идет об отраслевом планировании, что характерно для периодов реконструкции и модернизации экономики, то политический выбор определяет круг приоритетных видов экономической деятельности, а плановый орган обеспечивает распределение финансовых ресурсов, мобилизованных по государственным каналам так, чтобы из всех равновесных вариантов с учетом возможных экстерналий выбрать те, которые будут способствовать максимальному развитию указанных видов деятельности и не вызовут новых межотраслевых диспропорций. Нередко отраслевое планирование сопровождается усилением государственного вмешательства в экономику и частичной национализацией.

Реализации плана могут препятствовать дискреционные решения правительства в рамках краткосрочной экономической политики. Те или иные меры могут внести столь серьезные кор-

реактивы в первоначальные условия, что реализация некоторых пунктов плана окажется под угрозой. Напротив, под давлением обоснованных доводов планового органа правительство может отказаться от некоторых недостаточно аргументированных решений, которые в ином случае были бы приняты.

Государственный план развития как комплексный и целостный социально-экономический проект активно участвует в формировании окружающей производственной и деловой среды и заметно влияет на корреляцию сложившихся функциональных взаимосвязей и множества проектов разного происхождения - государственных, смешанных либо частных. Заложённая в государственном плане информация о действиях правительства в рамках среднесрочной экономической политики, в намеченных инвестиционных проектах, программах структурных преобразований и других инициативах касается не только непосредственных участников проектов, но и представляет стратегический интерес для фирм, являющихся потенциальными поставщиками либо клиентами.

Прогнозы, составленные в рамках государственного планирования, предлагают более широкое и реалистичное видение развития национальной экономики, чем перспективные исследования, исходящие из информационных возможностей микроуровня отдельных предприятий, что позволяет последним сформулировать более адекватную и эффективную собственную экономическую стратегию. Однако государственные плановые органы в процессе работы над прогнозами сталкиваются с серьезными трудностями в получении необходимой информации от частных компаний, тогда как последние не испытывают, за некоторыми исключениями, ограничений в использовании информации государственного происхождения. Причина в том, что преждевременное разглашение информации о деятельности и планах частных компаний может способствовать ослаблению их стратегических позиций в процессе деловых переговоров. Взаимоотношения деловых партнеров выстраиваются с учетом двух основных принципов: сохранения "свободы маневра" и соблюдения "деловой тайны". Смысл - заставить партнера принять больше обязательств и выдать больше информации, чем готов это сделать сам. Данный принцип действует и в тех случаях, когда одним из протагонистов выступает государство. Однако исходные позиции здесь неравные: с од-

ной стороны, государство имеет преимущество в инструментах воздействия (в случае необходимости может применить административную власть), но, с другой стороны, проигрывает партнеру в узости и ригидности границ, внутри которых оно может маневрировать⁴.

Обеспечение концептуальной целостности плана, объективности сформулированных рекомендаций требует определенной обособленности планового органа от главных центров принятия решений, от политических влияний. Однако учитывая тесную вовлеченность планового органа в информационные потоки, связывающие центры принятия решений, регулярные контакты с правительственной администрацией, более или менее прямые связи в бизнес-структурах, избежать многочисленных влияний и сохранить независимость планового органа практически невозможно.

Проблемам макроэкономического планирования посвящены сотни публикаций как в западной, так и в российской экономической литературе, однако попытки изучения его эффективности, влияния на экономическое развитие предпринимались крайне редко и не были успешными. Так, авторы исследования "Французский экономический рост", осуществленного в конце 1960-х гг., не смогли дать убедительного ответа на то, какую роль сыграло плановое регулирование в подъеме французской экономики. Главный вывод, к которому пришли исследователи на основе изучения существовавших документов и личного участия в работе плановых органов, состоит в признании невозможности сформулировать четкие критерии оценки эффективности индикативных планов. Основная причина, помимо отсутствия в плановых документах необходимой цифровой базы, преимущественно "оценочного" характера плановых "целей" и не поддающейся конкретной оценке информационной составляющей, заключается в том, что индикативный план, действующий в рамках общей системы государственного экономического регулирования, практически использует те же самые инструменты и разделить вызванный ими эффект не представляется возможным.

¹ Delilez J.-P. La Planification dans les pays d'économie capitaliste. Paris, 1968. P. 29-30.

² Fourastie J., Courtheoux J.-P. La Planification économique en France. Paris, 1963. P. 36.

³ Masse P. Le Plan ou l'anti-hasard. Paris, 1965. P. 166.

⁴ Delilez J.-P. Op. cit. P. 50.